

Chính sách giảm nghèo: kinh nghiệm Đông Nam Á và thực tiễn Việt Nam

TS. Lê Văn Chiến

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Trong xu hướng toàn cầu hóa hiện nay, xóa bỏ tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng xã hội không còn là mục tiêu của riêng một quốc gia nào mà đã trở thành mục tiêu phấn đấu của toàn thế giới. Ở các nước Đông Nam Á, xóa đói giảm nghèo, hướng tới xã hội phồn vinh về kinh tế, lành mạnh về xã hội, kết hợp với tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội là vấn đề thời sự hiện nay. Xóa đói giảm nghèo, đặc biệt là xóa đói giảm nghèo về kinh tế ở nông thôn đối với các hộ nông dân là tiền đề kinh tế tối cần thiết để giữ vững ổn định chính trị - xã hội. Chính phủ thực hiện phân cấp quản lý ngân sách, điều hành hoạt động kinh tế - xã hội cho các cấp chính quyền tỉnh, từ đó tạo sự phát triển đồng bộ hơn, liên kết chặt chẽ hơn giữa các vùng phát triển với các vùng lạc hậu. Điều này giúp người nghèo có được điều kiện tiếp cận nhiều hơn với các cơ hội việc làm cũng như dịch vụ nâng cao chất lượng cuộc sống của họ.

1. Kinh nghiệm giảm nghèo ở Đông Nam Á

Sau chiến tranh thế giới lần thứ 2, chính phủ Hàn Quốc không chú ý đến việc phát triển nông nghiệp nông thôn mà đi vào tập trung phát triển ở các vùng đô thị, xây dựng các khu công nghiệp tập trung ở các thành phố lớn, thế nhưng 60% dân số Hàn Quốc sống ở khu vực nông thôn, cuộc sống nghèo đói, tuyệt đại đa số là tá điền, ruộng đất tập trung vào sở hữu của giai cấp địa chủ, nhân dân sống trong cảnh nghèo đói tột cùng. Từ đó gây ra làn sóng di dân tự do từ nông thôn vào thành thị để kiếm việc làm, chính phủ không thể kiểm soát nổi, gây nên tình trạng mất ổn định chính trị - xã hội. Để ổn định tình hình chính trị - xã hội, chính phủ Hàn Quốc buộc phải xem xét lại các chính sách kinh tế - xã hội của mình, cuối cùng đã phải chú ý đến việc điều chỉnh các chính sách về phát triển kinh tế - xã hội ở khu vực nông thôn và một chương trình phát triển nông nghiệp nông thôn được ra đời gồm 4 nội dung cơ bản: i) Mở rộng hệ thống tín dụng nông thôn bằng cách tăng số tiền cho hộ nông dân vay; ii) Nhà nước thu mua ngũ cốc của nông dân với giá cao; iii) Thay giống lúa mới có năng suất cao; iv) Khuyến khích xây dựng cộng đồng mới ở nông thôn bằng việc thành lập các HTX sản xuất và các đội ngũ lao động để sửa chữa đường xá, cầu cống và nâng cấp nhà ở.

Với những nội dung này, chính phủ Hàn Quốc đã

giúp nông dân có việc làm, ổn định cuộc sống, giảm bớt tình trạng di dân các thành phố lớn để kiếm việc làm. chính sách này đã được thể hiện thông qua kế hoạch 10 năm cải tiến cơ cấu nông thôn nhằm cải tiến cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng đa dạng hoá sản xuất nông nghiệp, từng bước đưa nền kinh tế phát triển nhằm xoá đói giảm nghèo cho dân chúng ở khu vực nông thôn.

Trường hợp Thái Lan thể hiện rõ quan điểm ưu tiên đối đa cho tăng trưởng nhanh, xóa đói giảm nghèo sẽ được khắc phục dần dần vào thời gian sau hơn là làm đồng bộ. Kế hoạch 5 năm lần thứ sáu của Thái Lan đề ra hàng loạt biện pháp đồng bộ giải quyết nhiều vấn đề kinh tế - xã hội cấp thiết, trong đó vấn đề xóa đói giảm nghèo được coi là mục tiêu quan trọng (2). Chiến lược tăng trưởng không đồng bộ và thấp sẽ không thể giải quyết được mất cân bằng thu nhập và giảm nghèo đói, vì vậy với một đất nước đang phát triển mạnh như Thái Lan hiện nay thì việc cân đối hai mục tiêu này sẽ có lợi hơn rất nhiều.

Ở Malaysia, khi đề ra các chính sách phát triển, Chính phủ nước này luôn đặt mục tiêu là bảo đảm lợi ích hài hòa giữa các dân tộc trên cơ sở chú trọng đến lợi ích của cộng đồng người bản địa, vì họ là thành phần cư dân đông nhất và cũng có tỉ lệ nghèo cao nhất (3). Thông qua các cơ chế quản lý hiệu quả và đồng bộ, các chính sách xóa đói giảm nghèo của Malaysia đã đến được với những đối tượng nghèo khổ và cần sự trợ giúp. Nhà nước Malaysia đã đi đầu và có vai trò nòng cốt trong công cuộc xóa đói giảm nghèo. Nhà nước, thông qua các chương trình xã hội như y tế, giáo dục... đã giúp người lao động nâng cao khả năng tìm kiếm cơ hội việc làm, từ đó cải thiện thu nhập và mức sống. Trong các chương trình đầu tư lâu dài này, Chính phủ nước này đặc biệt chú trọng cho giáo dục và đào tạo, phân chi ngân sách cho đầu tư và trợ cấp giáo dục qua từng thời kỳ là rất lớn.

Tại Trung Quốc, từ Đại Hội Đảng XII của Đảng cộng sản Trung Quốc năm 1984, chính phủ Trung Quốc đã thực hiện cải cách trên nhiều lĩnh vực, nhưng cải cách là cải cách cơ cấu nông nghiệp nông thôn. Mục đích của nó là làm thay đổi các quan hệ chính trị, kinh tế ở nông thôn, giảm nhẹ gánh nặng về tài chính đã đè quá nặng lên những người nghèo khổ ở nông thôn trong nhiều năm qua, phục hồi ngành sản xuất nông nghiệp. Sau khi áp dụng một loạt các chính sách cải

cách kinh tế ở khu vực nông thôn, Trung Quốc đã thu được những thành tựu đáng kể, đã tạo ra những thay đổi quan trọng trong thể chế chính trị, thay đổi về căn bản về cơ cấu kinh tế nông thôn, chuyển đổi phương thức quản lý, thay đổi căn bản phương thức phân phối, phân phối theo lao động đóng vai trò chính, và Trung Quốc đã thực hiện thành công việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước, thu hút vốn đầu tư nước ngoài. Để khắc phục tình trạng nghèo khổ cho khu vực nông thôn chính phủ đã đưa ra một loạt các giải pháp cơ bản nhằm xoá đói giảm nghèo cho nhân dân, trong đó có các giải pháp về tập trung phát triển kinh tế nông nghiệp nông thôn, xây dựng các vùng định canh, định cư, khu dân cư mới, chính sách này đã đem lại những thành công đáng kể cho nền kinh tế - xã hội Trung Quốc trong những năm qua.

2. Những thành tựu giảm nghèo ở Việt Nam

Tại Việt Nam, xóa đói giảm nghèo được đặc biệt quan tâm, không chỉ đối với cộng đồng dân cư ở nông thôn mà còn đối với cộng đồng dân cư đô thị trên mọi miền tổ quốc, đặc biệt là vùng sâu, vùng xa, đã giúp tình trạng đói nghèo ở nước ta được giảm bớt.

Nhóm chính sách giảm nghèo toàn diện: Đó là các chính sách tổng hợp, nhằm mục tiêu cải thiện toàn diện các khía cạnh đời sống của các hộ nghèo, bao gồm các dự án tiếp cận dịch vụ, kết cấu hạ tầng; hỗ trợ sản xuất, thúc đẩy sản xuất hàng hóa và liên kết thị trường, đào tạo nghề, tạo điều kiện phát triển các mặt của đời sống kinh tế, văn hóa, xã hội cho đồng bào (Chương trình 135, Chương trình 30a; Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo...)

Nhóm các chính sách có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp nâng cao đời sống nhân dân mang tầm quốc gia. Các chính sách này với các chủ trương tiếp cận theo mục tiêu, tập trung vào một số lĩnh vực cụ thể, thiết thực đặt ra từ thực tế đời sống kinh tế, xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số (chương trình mục tiêu quốc gia về nước sạch; giáo dục đào tạo, giải quyết việc làm; dân số, kế hoạch hóa gia đình; chương trình xây dựng nông thôn mới...).

Các chính sách theo vùng. Đó là các chính sách có trọng tâm hỗ trợ cho một số vùng nhất định như: Chương trình hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội các xã biên giới Việt Nam - Lào - Campuchia, vùng Tây Bắc; Giải quyết đất ở, đất canh tác cho đồng bào dân tộc thiểu số ở Tây Nam Bộ; Giao rừng và bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên, Tây Thanh Hóa - Nghệ An...

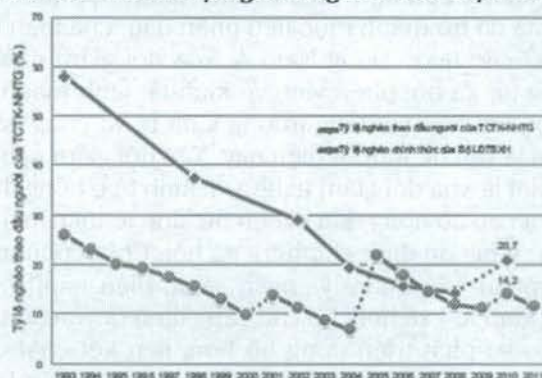
Chính sách giảm nghèo tiếp cận theo ngành. Chính sách này tập trung hỗ trợ theo từng lĩnh vực cụ thể như giáo dục, chăm sóc sức khỏe cho người nghèo, nước sạch, trồng rừng...

Các chính sách tiếp cận đặc trưng cho nhóm

nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số như chính sách hỗ trợ một số dân tộc đặc biệt khó khăn; những dân tộc đặc biệt ít người...

Với nhóm chính sách này, mức độ giảm nghèo mạnh của Việt Nam được thể hiện một cách rõ ràng kể cả khi sử dụng nhiều cách tiếp cận khác nhau cho dù là đánh giá theo chuẩn nghèo quốc gia hay chuẩn nghèo so sánh của quốc tế. Số người nghèo sống ở Việt Nam đã giảm mạnh, và tỉ lệ nghèo cũng giảm đáng kể. Tuy nhiên, tiến bộ đạt được không đồng đều giữa các vùng và giữa các nhóm dân tộc, và tốc độ giảm nghèo đang có xu hướng chậm lại.

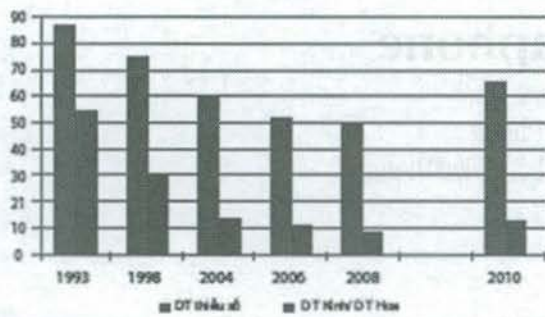
Hình 1. Thành tựu giảm nghèo của Việt Nam



Về tổng thể, gần một nửa dân số Việt Nam đã thoát nghèo trong vòng chưa đầy hai thập kỷ. Theo các chuẩn mực có thể so sánh theo thời gian của TCTK — NHTG, hơn 43 triệu người đã thoát nghèo trong giai đoạn từ 1993 đến 2008. Tuy nhiên, nghèo ngày càng tập trung nhiều hơn ở các dân tộc thiểu số Việt Nam, những người chiếm không quá 15% dân số nhưng chiếm gần một nửa số lượng những người nghèo còn lại và 2/3 người nghèo cùng cực.

Người dân tộc thiểu số tập trung đông nhất ở khu vực Tây Bắc, Đông Bắc và khu vực Tây Nguyên, một số cụm dân cư dân tộc thiểu số ở vùng Bắc Trung bộ, Nam Trung bộ và đồng bằng sông Cửu Long. Mặc dù Việt Nam đã đạt tiến bộ đáng kể trong giảm nghèo nói chung, trong đó bao gồm kết quả giảm nghèo một cách vững chắc cho dân tộc thiểu số nhưng vẫn còn khoảng cách chênh lệch đáng kể giữa dân tộc Kinh và dân tộc thiểu số về điều kiện sống và tỉ lệ nghèo, và khoảng cách đó đang ngày càng giãn rộng. Tỉ lệ tăng trưởng thực tế hàng năm về chỉ tiêu bình quân đầu người năm 1998 và 2010 theo khu vực và nhóm dân tộc (từ KSMSDC 1998 và Khảo sát mức sống dân cư 2010). Khoảng cách chênh lệch là lớn nhất đối với một số khu vực nghèo nhất và thuộc địa bàn khó tiếp cận nhất của Việt Nam (vùng núi phía Bắc) và vùng duyên hải Bắc Trung bộ. Trong những năm gần đây tăng trưởng về thu nhập của các hộ thiểu số không đồng đều, với tỉ lệ tăng trưởng của nhóm hộ giàu cao hơn. Kể cả đối với các hộ dân tộc thiểu số có tỉ lệ tăng trưởng nhanh nhất thì tốc độ tăng trưởng thu nhập vẫn chậm hơn so với các hộ dân tộc Kinh trung bình.

Hình 2. Tỷ lệ nghèo dân tộc thiểu số ở Việt Nam



Thêm vào đó, mật độ dân tộc thiểu số trong nhóm hộ nghèo đang tăng lên: năm 1993, nghèo có tính rộng khắp và các hộ nghèo thuộc dân tộc thiểu số chỉ chiếm 20% tổng hộ nghèo. Đến năm 1998, số hộ nghèo thiểu số đã tăng lên 29% và năm 2010, số hộ nghèo thiểu số đã chiếm khoảng 47% tổng số hộ nghèo ở Việt Nam. Căn cứ theo chuẩn nghèo cập nhật của TCTK-NHTG, năm 2010 có 66,3% dân tộc thiểu số thuộc diện nghèo, trong khi đó tỉ lệ này ở người Kinh chỉ có 12,9%. (Ngân hàng thế giới 2012).

Sự gia tăng tỷ lệ dân tộc thiểu số trong nhóm dân số nghèo và rất nghèo là một vấn đề đáng quan ngại. Nhưng không phải tất cả các dân tộc thiểu số đều nghèo vì cũng có những bằng chứng về những cải thiện về đời sống và sinh kế của rất nhiều hộ dân tộc thiểu số trong những năm gần đây, và phân tích gần đây về Khảo sát mức sống dân cư 2010 cho thấy sự hiện diện của một số hộ thiểu số khá giả trong tầng lớp có thu nhập trung bình và cao (Ngân hàng thế giới 2012)

Công tác xóa đói giảm nghèo cho đồng bào các dân tộc thiểu số vẫn đang còn nhiều khó khăn, thách thức bởi kết quả giảm nghèo chưa có tính bền vững, tỷ lệ hộ cận nghèo còn lớn, số hộ tái nghèo hàng năm còn cao; hiệu quả mang lại chưa tương xứng với sự quan tâm và nguồn lực đầu tư.

Nhìn chung, các chương trình giảm nghèo đã triển khai chưa bao quát toàn diện công tác giảm nghèo, đặc biệt là với dân tộc thiểu số. Nguồn lực thực hiện mục tiêu giảm nghèo còn phân tán, dàn trải, chưa tập trung ưu tiên để giải quyết những vấn đề bức xúc nhất, địa bàn trọng điểm nhất. Thiếu giải pháp cụ thể giữa việc thực hiện chính sách giảm nghèo với chính sách an sinh xã hội; việc tổ chức phối hợp chỉ đạo thực hiện giữa các bộ, ngành, địa phương chưa chặt chẽ và kém hiệu quả; cơ chế phân cấp, trao quyền cho địa phương, cơ sở và sự tham gia của người dân còn nhiều lúng túng; công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức của người dân còn nhiều hạn chế, chưa khơi dậy được ý thức tự giác vươn lên của người nghèo.

3. Giải pháp nâng cao hiệu quả chính sách thời gian tới

Xóa đói giảm nghèo là một trong những vấn đề cấp bách, nhất là đối với vùng đồng bào các dân tộc thiểu

số và miền núi với định hướng phát triển bền vững vùng dân tộc thiểu số và miền núi là: phát triển kinh tế gắn với giảm nghèo và bảo đảm an sinh xã hội. Để tiếp tục phát huy hiệu quả chính sách xóa đói giảm nghèo, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội miền núi, vùng dân tộc thiểu số trong thời kỳ mới, cần tiến hành đồng bộ một số giải pháp sau:

Một là, tiếp tục triển khai, cụ thể hóa kịp thời những chủ trương, chính sách hiện có trên cơ sở đánh giá, tổng kết, bổ sung, điều chỉnh những điểm không còn phù hợp. Tăng cường nguồn lực đầu tư thực hiện các chương trình, dự án đang được triển khai có hiệu quả.

Hai là, tập trung đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, trước hết là đầu tư xây dựng các tuyến giao thông huyết mạch kết nối của vùng, liên vùng với chuyển dịch cơ cấu sản xuất, tăng mức hỗ trợ vốn, khoa học kỹ thuật đối với vùng dân tộc thiểu số gắn với việc giải quyết vấn đề nhà ở, đất ở, đất canh tác. Quy hoạch bố trí lại dân cư ở những vùng đặc biệt khó khăn.

Ba là, phát triển nguồn nhân lực, giáo dục, nâng cao dân trí cho đồng bào. Triển khai công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức là người dân tộc thiểu số; gắn đào tạo nghề với giải quyết việc làm tại chỗ sao cho phù hợp với từng đối tượng, nhu cầu chuyển dịch cơ cấu của từng địa phương, từng vùng.

Bốn là, có chính sách ưu đãi, khuyến khích nông dân phát triển kinh tế hộ gia đình và kinh tế trang trại, phát triển công nghiệp chế biến và tiểu thủ công nghiệp truyền thống. Thực hiện chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi, hình thành các vùng chuyên canh. Có chính sách tiêu thụ với giá cả hàng hóa, nông sản ổn định cho đồng bào vùng dân tộc thiểu số.

Năm là, đổi mới việc chuyển giao kỹ thuật khuyến nông, khuyến lâm đa dạng cho đồng bào, phù hợp với khả năng tiếp thu của từng nhóm hộ; đẩy mạnh áp dụng khoa học kỹ thuật, hỗ trợ vốn cho đồng bào. Đổi mới một số quy định về chính sách cho vay vốn của ngân hàng; xây dựng cơ chế cho vay ưu đãi đối với đồng bào dân tộc thiểu số./.

Tài liệu tham khảo

1. Kevin Watkins (1998): Economic growth with Equity: Lesson from East Asia, Oxfam Publications
2. FAO (2001). Fight Hunger to Reduce Poverty. Bangkok, Thailand
3. Quibria M.G. (1994): Rural poverty in Asia, Oxford University press, NewYork, 1993
4. Ngân hàng thế giới, 2012. Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ẩn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới. Hà Nội, Việt Nam.
5. Mười năm thực hiện Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và xóa đói, giảm nghèo ở Việt Nam: Thành quả - cơ hội - thách thức. Tạp chí Cộng sản, 6/2013.